OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

AUDIT REPORT

CANADIAN COMMERCIAL CORPORATION

MARCH 1984

Table of Contents

Section		Page
I.	INTRODUCTION	1
	1. Objective and Methodology	1
	2. Structure and Mandate	1
II.	OBSERVATIONS AND FINDINGS	2
	1. Official Languages Policy and Programme	2
	2. The Language of Service	4
	3. The Language of Work	5
	4. Participation	6
III.	CONCLUSION	7
IV.	LIST OF RECOMMENDATIONS	8
V.	COMMENTS BY THE CORPORATION	9

I. INTRODUCTION

1. Objective and Methodology

The purpose of this audit was to examine the extent to which the Canadian Commercial Corporation (CCC) is applying the Official Languages Act. Particular attention was paid to the language of service to foreign clients and Canadian suppliers, as well as to the language of work and the participation of Anglophones and Francophones on the staff. Where relevant, recommendations have been made to help the Corporation to improve its performance in applying the Act.

The Audit was carried out in May, 1983. Interviews were conducted with 16 managers and employees of the Corporation and the Export Supply Directorate of the Department of Supply and Services. A client survey questionnaire was sent to 41 companies; 23 questionnaires, or 56%, were returned. The audit team also examined a number of internal documents and publications.

2. Structure and Mandate

The CCC is a Crown corporation established by an act of Parliament in 1946 to assist in the development of trade between Canada and other nations. The CCC is called upon to act as an intermediary because foreign buyers often prefer to deal with an agency of the Canadian Government rather than a private firm.

The Corporation is managed by a President and Chief Executive Officer, backed by a board of nine directors. It employs a staff of 21 in Ottawa.

Although the Corporation oversees a small number of large capital projects itself, commercial and defence-related sales to foreign customers are handled by the Export Supply Directorate (ESD). By virtue of a formal agreement, the latter is empowered to negotiate and execute contracts on behalf of the Corporation, and to use its seal. CCC in return pays

$6,300,000 annually in fees to ESD. The Director General of ESD is an ex-officio vice-president of the Corporation whose board of directors also includes a senior official of the Department of Supplies and Services.

Sales (worth $554 millions) in 1981-2 were made to more than 50 countries and international agencies around the world. Although the largest number of sales were made to English-speaking customers in the United States, the Corporation has French-speaking clients in Algeria, the Ivory Coast, Morocco, France and Belgium.

II. OBSERVATIONS AND FINDINGS

1. Official Languages Policy and Programme

The Corporation has developed a brief Official Languages Policy in conformity with Government objectives. The Policy states that the Corporation serves the public in both languages, that it offers employees the opportunity to work in their language of choice and that it is committed to equitable participation. However, the Policy does not refer to the notion of an active offering of service in the two languages through bilingual signage and reception practices, and, rather surprisingly for a corporation handling so many transactions outside Canada, it does not mention the requirement to project a bilingual image abroad.

The Comptroller is the senior officer responsible for the development of the Policy, assisted by an administrative officer at headquarters. However, official languages matters constitute a small proportion of the work of these two officers.

We found that the Official Languages Policy has been poorly explained to the headquarters employees and that ESD employees were not aware of it. The latter have apparently never seen any language directives from the Corporation, even though by virtue of the Memorandum-of-Understanding between the CCC and DSS, they receive policy directives in many other

operational areas. ESD employees do, however, receive directives on Official Languages from the Deputy Minister of Supply.

We believe that managers and staff of both the CCC Headquarters and ESD should receive more detailed information concerning their official languages rights and responsibilities. Consequently, we recommend that the Corporation:

1. a) develop a comprehensive Official Languages Policy adapted to its own operations and dealing in detail with the requirements of the language of service to the public, the language of work and the question of equitable participation; and

   b) circulate and explain this policy to all staff (including that of the ESD) and hold them effectively accountable in this connection.

Management prepares a short report on Official Languages annually, but detailed information is scant. There is no outline of the language requirements of positions. Moreover, since language tests have not been administered to staff, data on bilingual capabilities is based either on self-assessments or managerial evaluations. We were told that the Corporation's 21 employees speak English while 13 are fluent in French. On the other hand, 33 of the 92 employees of the ESD have passed the Public Service Commission's Language Knowledge Examination.

Although most managers believed that the existing situation is satisfactory, our team concluded that the relative shortage of personnel fluent in French does in fact cause operational difficulties. We were told that in one sector intermediate-level staff are sometimes assigned duties of more senior officers because those officers do not know French. Despite such difficulties, the CCC had no employees on full-time French-language training at the time of our audit and only three (two at headquarters and one at ESD) were taking part-time evening courses. We believe that the

Corporation should review its current bilingual capabilities in order to ensure that it is able to deal automatically with clients in French as well as English.

2. The Language of Service

Both CCC and ESD signage is bilingual. The one exception is a sign facing the elevators on the 17th Floor of Place de Ville, where the name of the Corporation is inscribed in English only. This sign should be made bilingual.

Reception is bilingual at headquarters, but quite frequently the greeting is in English only at ESD offices. This should be corrected.

Publications and press releases are bilingual. The Corporation also puts out publications in Spanish, German and several other languages. We observed that the name and address of the agency were printed in English only in these documents. We believe that both the English and French names and addresses of the Corporation should be included in all documents published in third languages.

CCC negociates and signs contracts with foreign purchasers in English, French and other languages according to the preferences of the purchasers. The back-to-back contracts with Canadian suppliers are in English or French. As a service to Canadian suppliers, the CCC sometimes translates contract documents from foreign languages into English, but not into French. This service should be extended to include translations from other languages into French when the Canadian suppliers prefer to use that language.

Our survey questionnaire sent to suppliers revealed that most were satisfied with the language of service. However, a few Francophone respondents indicated that the CCC (and the ESD on its behalf) does not offer services in French comparable to those in English. They observed

that the employees with whom they deal tended to be unilingual Anglophones and believed that their submissions might be delayed and their chances of getting business compromised if they chose to transact business in French. Therefore, we recommend that the CCC:

2. **ensure that all services to both foreign purchasers and domestic suppliers be actively offered in the two official languages.**

3. The Language of Work

The language of work within the CCC and the ESD is almost exclusively English. With few exceptions, meetings are held in English only. Most internal reports, circulars and memoranda are circulated in English only. It should be noted in this regard that not all supervisors are bilingual. At the time of audit, the French version of the Employee Benefit Manual was not available although the English version had been produced in November, 1982. The CCC's Financial Policy Manual and its Management Guide are available in both languages.

The Management Guide makes no mention of the right of employees to receive performance appraisals in their preferred official language and gives supervisors no guidelines on the subject (there is no mention of this right on the bilingual appraisal form itself). In 1982, all employee appraisals were done in English.

We do not believe that current practices ensure that the two official languages have an equal status, and we recommend that the CCC:

3. **promote the use of French as a language of work alongside English, and ensure that employees are supervised in their preferred official language and have access to the necessary work documentation in French.**

4. Participation

Participation figures are as follows:

Participation at CCC

	Anglophones	Francophones	Total
Management	3	1	4
Professional and Administrative Staff	7	1	8
Support Staff	6	3	9
Total	16 (76.2)	5 (23.8)	21 (100%)

Participation at ESD

	Anglophones	Francophones	Total
Management	2	2	4
Professional and Administrative Staff	27	6	33
Support Staff	44	11	55
Total	73 (79.3%)	19 (20.7%)	92 (100%)

We conclude that Francophones are underrepresented, particularly among the professional and administrative staff. We were told that the CCC is attempting to increase the number of its bilingual employees. Consequently, we recommend that the CCC:

4. **make plans to increase the Francophone participation on its staff, particularly among the professional and administrative staff.**

III. CONCLUSION

The CCC should develop a comprehensive Official Languages Policy and a Programme in order better to apply the Official Languages Act.

In general, service offered to the public in both languages is satisfactory. However, there are exceptions and weaknesses. For instance, there is a tendency to translate contract documents from other languages into English but not into French, even when the suppliers in Canada include Francophones. These shortcomings should be corrected.

The language of work is predominantly English and measures are needed to place the French language on a more equal footing. These include the translation of work documents and the provision of bilingual supervision. Francophone representation is weak among the professional and administrative employment groups and should be increased.

In summary, the Corporation should now give official languages matters a higher priority to ensure that the Official Languages Act and governmental policy in this area are fully respected.

IV. LIST OF RECOMMENDATIONS

We recommend that the Corporation:

1. a) develop a comprehensive Official Languages Policy adapted to its own operations and dealing in detail with the requirements of the language of service to the public, the language of work and the question of equitable participation; and

   b) circulate and explain this policy to all staff (including that of the ESD) and hold them effectively accountable in this connection.

2. ensure that all services to both foreign purchasers and domestic suppliers be actively offered in the two official languages.

3. promote the use of French as a language of work alongside English, and ensure that employees are supervised in their preferred official language and have access to the necessary work documentation in French.

4. make plans to increase the Francophone participation on its staff (including that of the ESD), particularly among the professional and administrative staff.

V. COMMENTS BY THE CORPORATION

After review of the report and its recommendations, the Corporation informed the Office of the Commissioner that it had taken the fo wing action:

1. A comprehensive official languages policy adapted to the operations of the Corporation and dealing in detail with service to the public, language of work and equitable participation, has been developed.

   A copy of this policy has been forwarded to the Deputy Minister - Supply with a request that it be implemented in the Export Supply Directorate (ESD) which though regarded for many purposes as a unit of the Corporation in fact reports, through an ADM, to the Deputy Minister - Supply.

2. Mr. R.V. Hession, Deputy Minister - Supply, has acknowledged the difficulties in dealing with suppliers in the language of their choice because of the requirements of foreign governmental customers. The Corporation's policy in this regard has been incorporated into our Official Languages Policy.

3. In developing its Official Languages policy, the Corporation has dealt with the recommendations contained in the Commissioner's report, as well as addressing other issues more directly related to the Corporation's operations. It has also addressed official language requirements in general, more particularly services that were being offered by the Corporation as a matter of course, but that were not set down in policy format.

   Considering the small size of its Headquarters staff, the multilingual nature of our work, and the actions taken to implement the recommendations made by the Office of the Commissioner of Official Languages, the President of the Corporation believes that the Corporation is now in conformity with the Government's policy on official languages.

BUREAU DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

RAPPORT DE VÉRIFICATION

CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE

MARS 1984

Table des matières

		Page
I.	INTRODUCTION	1
	1. Objectif et méthodologie	1
	2. Structure et mandat de l'organisme	1
II.	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	2
	1. Politique et programme des langues officielles	2
	2. Langue de service	4
	3. Langue de travail	5
	4. Participation équitable	6
III.	CONCLUSION	7
IV.	LISTE DES RECOMMENDATIONS	9
V.	LES COMMENTAIRES DE LA CORPORATION	10

I. INTRODUCTION

1. Objectif et méthodologie

Notre vérification avait pour but de déterminer si la Corporation commerciale canadienne (CCC) respecte les dispositions de la Loi sur les langues officielles. L'équipe a accordé une attention particulière à la langue des services aux clients étrangers et aux fournisseurs canadiens, à la langue de travail du personnel de la Corporation et à la participation équitable des anglophones et des francophones au sein de l'effectif. En outre, notre rapport contient des recommandations formulées pour aider la CCC à mieux se conformer à la Loi.

L'équipe chargée de la vérification a recueilli les renseignements nécessaires en mai 1983 au cours des interviews accordées par 16 gestionnaires et employés de la Corporation et de la Direction générale d'Approvisionnement pour l'exportation (DGAE) du ministère des Approvisionnements et Services. Elle a également adressé un questionnaire à 41 entreprises. Vingt-trois, soit 56 % de celles-ci, ont répondu. De plus, l'équipe a analysé plusieurs documents internes et des publications de la CCC.

2. Structures et mandat de l'organisme

La CCC est une société de la Couronne créée par une loi du Parlement en 1946 dans le but de favoriser le développement du commerce entre le Canada et les autres pays. La CCC joue son rôle d'intermédiaire parce que les acheteurs étrangers préfèrent souvent traiter avec une agence du gouvernement du Canada plutôt qu'avec des entreprises privées.

Un Président qui est aussi chef de la direction générale, dirige la Corporation, aidé d'un conseil d'administration composé de neuf directeurs. Le personnel de la Corporation compte 21 employés tous en poste à Ottawa.

La Corporation joue également le rôle de mandataire principal dans un petit nombre d'importants projets de biens d'équipements, mais les ventes commerciales et les ventes se rapportant à la défense sont négociées avec les clients étrangers par la DGAE. En vertu d'une entente officielle conclue entre les deux organismes, la DGAE est autorisée à négocier et à signer des ententes au nom de la CCC et à utiliser son sceau. En retour, la CCC verse chaque année une somme de 6 300 000 $ à la DGAE. Le directeur général de la DGAE est nommé d'office vice-président de la CCC et un cadre supérieur du ministère des Approvisionnements et Services siège au Conseil d'administration.

En 1981-1982, la CCC a réalisé des ventes se chiffrant à 554 000 000 $ auprès de plus de 50 pays et organismes internationaux. Les principaux clients de la CCC se retrouvent aux États-Unis mais la Corporation vend aussi à des clients francophones en Algérie, en Côte d'Ivoire, au Maroc, en France et en Belgique.

II. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Politique et programme des langues officielles

Conformément aux directives gouvernementales, la CCC s'est dotée d'une brève politique des langues officielles. On retrouve dans cette politique l'engagement de la CCC face aux services au public dans les deux langues officielles, à la possibilité pour les employés de travailler dans la langue officielle de leur choix et à la participation équitable. Cependant, on y passe sous silence l'offre spontanée des services dans les deux langues officielles au moyen de l'affichage et de la réception bilingue et, ce qui n'est pas sans surprendre de la part d'une corporation qui effectue autant de transactions à l'étranger, l'obligation de projeter outre-frontières l'image bilingue du Canada.

Le contrôleur, aidé d'un adjoint administratif, est l'agent supérieur responsable de l'élaboration de la politique. Cependant, les fonctions rattachées au programme des langues officielles n'occupent qu'une petite portion de leur temps.

Nous avons constaté que la politique des langues officielles a été mal expliquée aux employés de l'administration centrale et que les employés de la DGAE ignoraient complètement son existence. Apparemment, les employés de la DGAE n'ont jamais reçu de directives sur les langues officielles de la CCC bien que, en vertu du protocole d'entente liant les deux organismes, ils reçoivent des directives dans bon nombre d'autres secteurs d'activité. Les employés de la DGAE reçoivent cependant des directives sur les langues officielles du sous-ministre de l'Approvisionnement.

Nous croyons que les gestionnaires et le personnel, tant à l'administration centrale de la CCC qu'à la DGAE, devraient recevoir une information plus détaillée sur leurs droits et leurs responsabilités linguistiques. Nous recommandons par conséquent à la Corporation :

1. a) d'élaborer une politique des langues officielles complète adaptée à ses propres activités et traitant en détail des services au public, de la langue de travail et de la participation équitable; et

   b) de distribuer et d'expliquer le texte de cette politique à tous les employés (y compris ceux de la DGAE) et de les tenir responsables de sa mise en oeuvre.

Chaque année, la direction prépare un court rapport sur les langues officielles mais ce rapport ne contient que très peu d'information précise. Il ne contient par exemple aucune donnée sur les exigences linguistiques rattachées aux postes et, comme aucun test de classement linguistique n'a été administré au personnel, les données sur la capacité bilingue reposent sur des auto-évaluations ou des évaluations par les gestionnaires. Selon les renseignements obtenus, les 21 employés de la CCC parleraient couramment l'anglais et 13 d'entre eux seraient à l'aise en français. Du côté de la DGAE, 33 des 92 employés ont subi avec succès l'examen de connaissance linguistique de la Commission de la fonction publique.

Même si la plupart des gestionnaires jugent la situation actuelle satisfaisante, nous croyons pour notre part que le nombre relativement faible d'employés parlant couramment le français donne lieu à des accrocs dans les activités. Ainsi, dans un secteur de la CCC, le personnel de niveau intermédiaire doit parfois assumer les fonctions d'agents supérieurs parce que ceux-ci ne parlent pas le français. Malgré de telles situations, aucun employé de la CCC n'était inscrit à des cours de français à temps plein au moment de notre vérification et seulement trois (deux à l'administration centrale et un autre à la DGAE) étaient inscrits à des cours du soir à temps partiel. Selon nous, la Corporation devrait réévaluer sa capacité bilingue actuelle afin de s'assurer que ses clients sont servis spontanément en français ou en anglais.

2. Langue de service

Dans les bureaux de la CCC et dans ceux de la DGAE, l'affichage est bilingue à une seule exception près, en l'occurence le panneau fixé en face des ascenseurs au 17e étage de Place de Ville où le nom de la Corporation n'apparaît qu'en anglais. L'inscription devrait avoir son pendant français.

A l'administration centrale, on assure les services de réception dans les deux langues officielles mais dans les bureaux de la DGAE l'accueil est souvent unilingue anglais. Il faudrait que l'organisme remédie à la situation.

Les publications et les communiqués de presse de la CCC sont en anglais et en français et il existe également des publications en espagnol, en allemand et en plusieurs autres langues. Nous avons constaté que le nom et l'adresse de la Corporation y figurent en anglais seulement. Nous croyons que ceux-ci devraient être inscrits en français aussi bien qu'en anglais dans les publications en d'autres langues.

La CCC négocie et signe les contrats avec les acheteurs étrangers selon qu'ils le désirent, en anglais, en français ou dans toute autre langue.

Les contrats réciproques conclus avec les fournisseurs canadiens sont en anglais ou en français. En outre, la CCC offre à l'occasion aux fournisseurs canadiens de traduire en anglais mais pas en français les documents rédigés en langue étrangère. Ce service devrait aussi être offert aux fournisseurs qui préfèrent le français.

Notre sondage auprès des fournisseurs a permis de constater que la plupart étaient satisfaits de la langue des services. Cependant, quelques francophones ont souligné que les services en français de la CCC (et de la DGAE qui agit en son nom) étaient inférieurs aux services en anglais. Ils déclaraient devoir la plupart du temps traiter avec des employés anglophones unilingues et soutenaient que leurs dossiers pourraient être retardés et leurs chances d'obtenir des contrats amoindries s'ils choisissaient de mener leurs transactions en français. Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons à la CCC :

2. de se doter des structures bilingues lui permettant d'offrir spontanément tous ses services aux acheteurs étrangers et aux fournisseurs canadiens dans les deux langues officielles.

3. Langue de travail

L'anglais est la langue de travail presque exclusive de la CCC et de la DGAE. A quelques exceptions près, les réunions se déroulent uniquement en anglais et les rapports internes, les circulaires et les notes de service internes sont unilingues anglais. Il faut d'ailleurs mentionner que les superviseurs ne sont pas tous bilingues. Au moment de la vérification, le Employee Benefit Manual (Manuel des avantages sociaux des employés) n'était pas encore disponible en français bien que la version anglaise ait été émise en novembre 1982. Le Manuel de la politique financière et le Guide de gestion de la CCC sont disponibles dans les deux langues.

On ne précise pas dans le Guide de gestion que les employés ont le droit de recevoir leurs appréciations du rendement dans la langue officielle de leur choix et on ne donne aucune ligne directrice à ce sujet aux gestionnaires

(on ne mentionne pas non plus sur la formule d'évaluation bilingue le droit de choisir la langue de l'appréciation). En 1982, toutes les appréciations du rendement des employés étaient en anglais.

Nous ne croyons pas que les méthodes actuelles accordent le même statut aux deux langues officielles, aussi recommandons-nous à la Corporation :

3. **de favoriser l'usage du français au travail au même titre que l'anglais et de faire en sorte que les employés soient supervisés dans la langue officielle de leur choix et aient accès à tous les documents de travail nécessaires en français.**

4. Participation équitable

Les tableaux ci-dessous font état des chiffres sur la participation des deux groupes linguistiques.

Participation des deux groupes linguistiques à la CCC

	Anglophones	Francophones	Total
Gestion	3	1	4
Personnel d'administration et spécialistes	7	1	8
Personnel de soutien	6	3	9
Total	16 (76,2%)	5 (23.8%)	21 (100%)

Participation des deux groupes linguistiques à la DGAE

	Anglophones	Francophones	Total
Gestion	2	2	4
Personnel d'administration et spécialistes	27	6	33
Personnel de soutien	44	11	55
Total	73(79,3%)	19 (20,7%)	92 (100%)

Ces chiffres nous portent à conclure que les francophones sont en proportion insuffisante surtout chez le personnel d'administration et les spécialistes. La CCC tente d'accroître le nombre d'employés bilingues de son effectif.

Devant une telle lacune, nous recommandons à la CCC :

4. **de préparer un plan visant à accroître la participation francophone au sein de son personnel, particulièrement au sein de son personnel d'administration et chez les spécialistes.**

III. CONCLUSION

La CCC devrait élaborer une politique et un programme des langues officielles complets qui lui permettraient de mieux se conformer à la Loi sur les langues officielles. En général, les services offerts au public dans les deux langues officielles sont satisfaisants mais il existe des exceptions et des points faibles. Ainsi, on traduit en anglais les documents des ententes rédigés en langues étrangères mais on n'offre pas de service de traduction vers le français aux fournisseurs francophones. La Corporation devrait voir à combler ces lacunes.

Les employés de la CCC travaillent presque exclusivement en anglais, aussi faudrait-il instaurer des mesures propres à faire du français une langue de travail au même titre que l'anglais. La traduction des documents de travail et la supervision bilingue contribueraient certainement à assurer une meilleure place au français.

Il faudrait accroître la participation des francophones qui est plutôt faible dans les groupes du personnel d'administration et des spécialistes.

En bref, la Corporation devrait dorénavant accorder une plus haute priorité aux langues officielles, de manière à se conformer à la Loi sur les langues officielles et à la politique gouvernementale en ce domaine.

IV. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Nous recommandons à la Corporation commerciale canadienne :

1. a) d'élaborer une politique des langues officielles complète adaptée à ses propres activités et traitant en détail des services au public, de la langue de travail et de la participation équitable; et

   b) de distribuer et d'expliquer le texte de cette politique à tous les employés (y compris ceux de la DGAE) et de les tenir responsables de sa mise en oeuvre.

2. de se doter des structures bilingues lui permettant d'offrir spontanément tous ses services aux acheteurs étrangers et aux fournisseurs canadiens dans les deux langues officielles.

3. de favoriser l'usage du français au travail au même titre que l'anglais et de faire en sorte que les employés soient supervisés dans la langue officielle de leur choix et aient accès à tous les documents de travail nécessaires en français.

4. de préparer un plan visant à accroître la participation francophone au sein de son personnel, particulièrement au sein de son personnel d'administration et chez les spécialistes.

V. LES COMMENTAIRES DE LA CORPORATION

Après avoir examiné le rapport et ses recommendations, la Corporation a indiqué au Bureau du Commissaire qu'elle avait pris les mesures suivantes :

1. La Corporation a élaboré une politique sur les langues officielles qui s'adapte à ses activités et qui traite en détail du service au public, de la langue de travail et de la participation équitable.

   Une copie de cette politique a été envoyée au sous-ministre des Approvisionnements à qui on a demandé de l'appliquer dans la Direction générale d'approvisionnement pour l'exportation (DAE), car même si elle est considérée comme unité de la CCC à diverses fins, la DAE fait rapport au sous-ministre des Approvisionnements par l'entremise d'un sous-ministre adjoint du ministère des Approvisionnements et des Services.

2. Monsieur R.V. Hession, sous-ministre des Approvisionnements, a reconnu qu'il y a des difficultés à traiter avec les fournisseurs dans la langue de leur choix étant donné les exigences des clients des gouvernements étrangers. La Corporation a incorporé, dans sa politique sur les langues officielles, une directive à cet égard.

3. En élaborant sa politique sur les langues officielles, la Corporation a tenu compte des recommandations figurant dans le rapport du Commissaire et elle a abordé d'autres questions liées plus directement à ses activités. Elle a également traité des besoins généraux en matière de langues officielles, et plus particulièrement des services qui étaient offerts par la Corporation, mais qui n'avaient jamais été présentés sous forme de politique.

   Étant donné le personnel peu nombreux du bureau central de la Corporation, la nature multilingue de son travail et les mesures prises pour appliquer les recommandations faites par votre bureau, le Président de la Corporation croit bien que la Corporation se conforme maintenant à la politique gouvernementale sur les langues officielles.

POOR

QUALITY

ORIGINAL